Parte especial

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

Tema 57: Los recursos en vía administrativa: concepto, naturaleza jurídica y clases. Requisitos generales de los recursos administrativos. Materia recurrible, legitimación y órgano competente. Estudio del Recurso de Alzada y del Recurso Potestativo de Reposición. El Recurso Extraordinario de revisión.

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

1. LOS RECURSOS EN VÍA ADMINISTRATIVA: CONCEPTO, NATURALEZA JURÍDICA Y CLASES

Normativa Reguladora. Los Recursos Administrativos están regulados principalmente en los arts. 112 a 126 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPA).

Concretamente se regulan:

a) Recurso de Alzada, en los arts. 121 y 122;

b) Recurso Potestativo de Reposición, en los arts. 123 y 124.

c) Recurso Extraordinario de Revisión, en los arts. 125 y 126.

A) CONCEPTO. El Recurso Administrativo puede definirse como "el Acto por el que un Sujeto Legitimado pide a la Administración que se Revise una Resolución Administrativa, o un Acto de Trámite, dentro de los Plazos establecidos".

García de Enterría definió los recursos administrativos como la principal manifestación de la potestad de autotutela reduplicativa o en segunda potencia de la que goza la Administración, en virtud de la cual, a la hora de atacar un acto administrativo es preciso agotar la vía revisora interna de la Administración.

B) NATURALEZA JURÍDICA. La Doctrina habla de un doble Fundamento de los Recursos:

a) Por un lado, el Recurso aparece como una Garantía de los Interesados, en tanto que constituye un Instrumento contra las Resoluciones Administrativas que, eventualmente, puede permitir eliminar el perjuicio que le suponen aquellas.

b) De otro lado, el Recurso aparece como una carga para el interesado o un privilegio de la Administración, ya que, en nuestro Ordenamiento Jurídico, la Vía Administrativa de Recurso se configura con carácter obligatorio como paso previo para acudir a la Vía Judicial.

C) CLASES. Podemos mencionar 3 Clases de Recursos Administrativos: 1) Recursos Comunes u Ordinarios, 2) Recursos Especiales y 3) Recursos Extraordinarios.

1.1. Recursos comunes u ordinarios

Se pueden interponen contra cualquier acto no susceptible de recurso especial, y permiten basarlos en cualquier motivo de impugnación, es decir, cualquier vicio de nulidad de pleno derecho o de anulabilidad. La LPAC prevé como recursos ordinarios el de alzada y el de reposición.

1.2. Recursos especiales

Son los que, aun basándose en cualquier motivo de impugnación, como los ordinarios, sólo están previstos por el legislador en materias concretas. Los recursos especiales se interponen en los casos establecidos, desplazando a los recursos ordinarios en tales supuestos. La LPAC no regula los recursos especiales, y sólo se refiere a los siguientes (y siempre remitiéndose a su regulación específica):

- Aplicación de los tributos y revisión en materia tributaria y aduanera.
- Gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo, en donde se entienden comprendidos, entre otros, los actos de encuadramiento y afiliación de la Seguridad Social y las aportaciones económicas por despidos que afecten a trabajadores de cincuenta o más años en empresas con beneficios.
- Así como las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera.
- En el orden social.
- En materia de tráfico y seguridad vial.
- En materia de extranjería.

En este contexto podemos mencionar el art. 112.2 LPAC:

2. Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado.

La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley.

1.3. Recursos extraordinarios

Sólo proceden contra actos firmes en vía administrativa, y han de fundarse, necesariamente, en motivos tasados por la ley. Tal carácter corresponde al recurso de revisión.

2. REQUISITOS GENERALES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

A) INTRODUCCIÓN. Respecto a los requisitos generales podemos comenzar mencionando el objeto y clases.

Objeto y clases, art. 112 LPAC:

1. Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 47 y 48 de esta Ley.

La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento.

2. Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado.

La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley.

3. Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa.

Los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición.

4. Las reclamaciones económico-administrativas se ajustarán a los procedimientos establecidos por su legislación específica.

Recurso extraordinario de revisión, art. 113 LPAC:

Contra los actos firmes en vía administrativa, sólo procederá el recurso extraordinario de revisión cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 125.1.

Fin de la vía administrativa, art. 114 LPAC:

1. Ponen fin a la vía administrativa:

a) Las resoluciones de los recursos de alzada.

b) Las resoluciones de los procedimientos a que se refiere el artículo 112.2.

c) Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.

d) Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.

e) La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive.

f) La resolución de los procedimientos complementarios en materia sancionadora a los que se refiere el artículo 90.4.

g) Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

2. Además de lo previsto en el apartado anterior, en el ámbito estatal ponen fin a la vía administrativa los actos y resoluciones siguientes:

a) Los actos administrativos de los miembros y órganos del Gobierno.

b) Los emanados de los Ministros y los Secretarios de Estado en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas los órganos de los que son titulares.

c) Los emanados de los órganos directivos con nivel de Director general o superior, en relación con las competencias que tengan atribuidas en materia de personal.

d) En los Organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los emanados de los máximos órganos de dirección unipersonales o colegiados, de acuerdo con lo que establezcan sus estatutos, salvo que por ley se establezca otra cosa.

B) PROCEDIMIENTO. Dentro del mismo podemos mencionar: 1) Interposición del Recurso, 2) Ordenación, 3) Instrucción y 4) Terminación.

1) Interposición de recurso, art. 115 LPAC:

La interposición del recurso deberá expresar:

a) El nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación personal del mismo.

b) El acto que se recurre y la razón de su impugnación.

c) Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.

d) Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige y su correspondiente código de identificación.

e) Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas.

El error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter.

Los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado.

2) Ordenación. Se aplican las Reglas Generales del Procedimiento Administrativo, debemos señalar los Principios de Celeridad y Simplificación Administrativa, recogidos en los arts. 71 y 72 LPAC.

Impulso, art. 71.1 LPAC:

1. El procedimiento, sometido al principio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos, respetando los principios de transparencia y publicidad.

Concentración de trámites, art. 72 LPAC:

1. De acuerdo con el principio de simplificación administrativa, se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo.

2. Al solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros órganos, deberá consignarse en la comunicación cursada el plazo legal establecido al efecto.

3) Instrucción del Procedimiento. En esta Fase debemos mencionar la Audiencia de los Interesados, recogida en el art. 118 LPAC:

Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario, se pondrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, formulen las alegaciones y presenten los documentos y justificantes que estimen procedentes.

No se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho. Tampoco podrá solicitarse la práctica de pruebas cuando su falta de realización en el procedimiento en el que se dictó la resolución recurrida fuera imputable al interesado.

Si hubiera otros interesados se les dará, en todo caso, traslado del recurso para que en el plazo antes citado, aleguen cuanto estimen procedente.

El recurso, los informes y las propuestas no tienen el carácter de documentos nuevos a los efectos de este artículo. Tampoco lo tendrán los que los interesados hayan aportado al expediente antes de recaer la resolución impugnada.

4) Terminación. Al tratar la Terminación debemos distinguir a) Terminación normal, mediante Resolución y b) Terminación anormal.

a) Terminación normal, mediante Resolución, art. 119 LPAC:

La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión.

Cuando existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido, sin perjuicio de que eventualmente pueda acordarse la convalidación de actuaciones por el órgano competente para ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52.

El órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oirá previamente. No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial.

b) Terminación anormal. Cabe: 1) Desistimiento, 2) Renuncia y 3) Caducidad, rigiéndose por las normas del Procedimiento Administrativo General.

Respecto de la Terminación por Silencio Administrativo, por regla general es desestimatorio.

3. MATERIA RECURRIBLE, LEGITIMACIÓN Y ÓRGANO COMPETENTE

A) MATERIA RECURRIBLE. Respecto de los Motivos de Interposición de los Recursos de Alzada o Reposición, deben fundarse en los arts. 47 y 48 LPAC, es decir, en los casos de Nulidad y Anulabilidad, como hemos señalado en el art. 112 LPAC. Por su parte, los Motivos del Recurso Extraordinario de Revisión son los regulados en el art. 125 LPAC, que posteriormente trataremos.

B) LEGITIMACIÓN. La legitimación está relacionada con la figura del Interesado del art. 4 LPAC:

1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.

C) ÓRGANO COMPETENTE. La Resolución de los Recursos Administrativos corresponde a: 1) un Órgano o Autoridad perteneciente a la misma Administración que dictó el Acto Recurrido. Este Órgano es distinto según se trata del Recursos de Alzada (superior Jerárquico), o 2) del Recurso Extraordinario de Revisión o Potestativo Reposición (mismo órgano que dictó el Acto).

Tratándose de Recursos Especiales, el Órgano Competente para Resolver puede ser un Órgano Especial, como los Tribunales Económico-Administrativo.

4. ESTUDIO DEL RECURSO DE ALZADA Y DEL RECURSO POTESTATIVO DE REPOSICIÓN.

A) RECURSO DE ALZADA. El recurso de alzada se configura como el modo normal de impugnar los actos en vía administrativa. Su regulación se encuentra en los artículos 121 y 122 de la LPAC.

El recurso de alzada tiene por objeto los actos administrativos que no ponen fin a la vía administrativa, y está incluido en el principio de jerarquía. Existe en otros ordenamientos jurídicos, como el italiano o el francés. Constituye un sistema de garantía para el interesado y una manera de controlar el funcionamiento interno de la Administración, ya que, de este modo, el superior jerárquico, que resuelve el recurso, conoce la forma de actuar de sus subordinados y puede remediar las actuaciones de estos cuando sean contrarias al ordenamiento jurídico.

Órgano competente. El superior jerárquico se determina en la organización de los diversos Ministerios o Consejerías, que estructuran la Administración General del Estado y la Administración Autonómica, respectivamente. Así, es el Ministro el que resuelve los recursos de alzada contra los actos que no pongan fin a la vía administrativa cuando hayan sido dictados por los órganos directivos del Ministerio que no estén integrados en una Secretaría de Estado (porque en este caso, le correspondería resolver al Secretario de Estado). Y la resolución del recurso de alzada es competencia del Consejero cuando los actos que no pongan fin a la vía administrativa sean dictados por los demás órganos de la Consejería.

La determinación del superior jerárquico a efectos de precisar la competencia de para resolver el recurso de alzada no siempre es tan fácil. En el caso de Tribunales y órganos de selección de personal, así como todos aquellos que actúen con autonomía funcional, se consideran, a estos efectos de resolver el recurso de alzada, dependientes del órgano al que estén adscritos o, en su defecto, ya que normalmente estos órganos se designan para cada convocatoria de concurso u oposición y se extinguen cuando esta finaliza.

Objeto, art. 121 LPAC:

1. Las resoluciones y actos a que se refiere el artículo 112.1, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en alzada ante el órgano superior jerárquico del que los dictó. A estos efectos, los Tribunales y órganos de selección del personal al servicio de las Administraciones Públicas y cualesquiera otros que, en el seno de éstas, actúen con autonomía funcional, se considerarán dependientes del órgano al que estén adscritos o, en su defecto, del que haya nombrado al presidente de los mismos.

2. El recurso podrá interponerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el competente para resolverlo.

Si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano que dictó el acto impugnado, éste deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente.

El titular del órgano que dictó el acto recurrido será responsable directo del cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior.

Plazos, art. 122 LPAC:

1. El plazo para la interposición del recurso de alzada será de un mes, si el acto fuera expreso. Transcurrido dicho plazo sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos.

Si el acto no fuera expreso el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo.

2. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el artículo 24.1, tercer párrafo.

3. Contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión, en los casos establecidos en el artículo 125.1.

B) RECURSO POTESTATIVO DE REPOSICIÓN. El recurso de reposición (también conocido como recurso potestativo de reposición) se interpone ante el mismo órgano que dictó el acto recurrido y se resuelve por el mismo. Sólo se admite este recurso frente a actos que pongan fin a la vía administrativa, por lo que viene a cubrir aquella zona en la que no es posible interponer recurso de alzada. Por su finalidad, el recurso es potestativo, de tal forma que el interesado tiene la oportunidad de elegir directamente el recurso contencioso-administrativo sin interponer el de reposición. Sin embargo, si ha interpuesto este recurso tiene que esperar hasta su resolución expresa o por silencio administrativo para poder acudir a la vía judicial, tal y como indica el artículo 123 y 124 LPAC.

Objeto y naturaleza, art. 123 LPAC:

1. Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

2. No se podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto.

Plazos, art. 124 LPAC:

1. El plazo para la interposición del recurso de reposición será de un mes, si el acto fuera expreso. Transcurrido dicho plazo, únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

Si el acto no fuera expreso, el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de reposición en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.

2. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de un mes.

3. Contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso.

5. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

El Recurso Extraordinario de Revisión se regula en los arts. 125 y 126 LPAC.

Objeto y plazos, art. 125 LPAC:

1. Contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

> a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
>
> b) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.
>
> c) Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.

d) Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

2. El recurso extraordinario de revisión se interpondrá, cuando se trate de la causa a) del apartado anterior, dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el plazo será de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme.

3. Lo establecido en el presente artículo no perjudica el derecho de los interesados a formular la solicitud y la instancia a que se refieren los artículos 106 y 109.2 de la presente Ley ni su derecho a que las mismas se sustancien y resuelvan.

Resolución, art. 126 LPAC:

1. El órgano competente para la resolución del recurso podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales.

2. El órgano al que corresponde conocer del recurso extraordinario de revisión debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido.

3. Transcurrido el plazo de tres meses desde la interposición del recurso extraordinario de revisión sin haberse dictado y notificado la resolución, se entenderá desestimado, quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.